

Offentligfinansiella scenarier med lägre arbetskraftsutbud

Konjunkturinstitutet har i uppdrag av Finanspolitiska rådet beräknat alternativscenarier till det basscenario som redovisas i Konjunkturinstitutets rapport om den långsiktiga hållbarheten av de offentliga finanserna. Två scenarier där arbetskraftsutbudet minskar presenteras, ett till följd av att fler får sjukersättning i och med ett nytt regelverk, ett till följd av en långsammare ökning av utträdesåldern från arbetslivet bland äldre. I båda scenarierna är den offentligfinansiella utvecklingen mindre gynnsam än Konjunkturinstitutets basscenario. Scenarierna vilar, precis som basscenariot i Konjunkturinstitutets rapport, på en rad viktiga antaganden och beräkningarna är förknippade med stor osäkerhet.

Denna underlagsrapport syftar till att beskriva de två scenarier som Konjunkturinstitutet beräknat på uppdrag av Finanspolitiska rådet. Dessa scenarier redovisas och jämförs med basscenariot från Konjunkturinstitutets hållbarhetsrapport.¹ Scenarierna baseras, liksom hållbarhetsrapporten, på prognosen och scenariot i Konjunkturläget december 2021. Detta betyder därmed att konsekvenserna av Rysslands invasion av Ukraina inte har beaktats. För en beskrivning av basscenariot och de antaganden det vilar på hänvisas läsaren till Konjunkturinstitutets hållbarhetsrapport.

SCENARIO 1: FLER MED SJUKERSÄTTNING

I det första scenariot antas ett lägre arbetsutbud till följd av att fler får sjukersättning i och med de föreslagna reglerna i ”En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet”, SOU 2021:69. De nya reglerna omfattar åldersregler inom trygghetspension och ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp. Detta innebär färre antal arbetade timmar i ekonomin och en lägre BNP-utveckling jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario.²

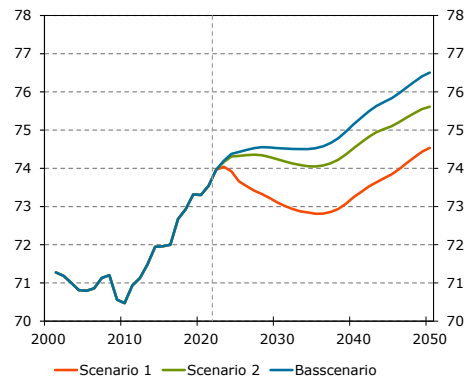
I scenariot antas antalet sjukersatta öka successivt (med totalt 150 000 på 20 års sikt) och arbetskraften sjunka gradvis (med totalt 132 000 personer på samma horisont). Detta resulterar i att arbetskraftsdeltagandet i befolkningen 15 till 74 år faller från dagens 74 procent till knappt 73 procent i mitten av 2030-talet (se diagram 1). Därefter stiger arbetskraftsdeltagandet, i linje med det antagande som görs i basscenariot om att äldre successivt lämnar arbetslivet vid en högre ålder, i takt med att medellivslängden ökar. Sysselsättningen antas sjunka gradvis under de

¹ Se Konjunkturinstitutet (2022), ”Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna 2022”, Specialstudie 2022:2.

² I enlighet med SOU 2021:69 antas att varje sysselsatt som i stället får sjukersättning med de nya reglerna arbetar 80 procent av genomsnittlig arbetstid. Detta är troligen en hög uppskattning, se Konjunkturinstitutets remissvar 2021-333.

Diagram 1 Arbetskraftsdeltagande

Procent av befolkningen, 15-74 år

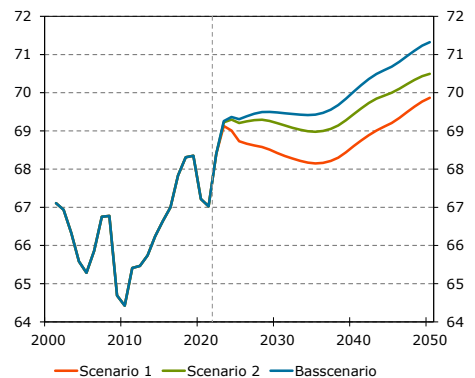


Anm. Metodändringar 2021 medför ett tidsseriebrott det året.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 2 Sysselsättningsgrad

Procent av befolkningen, 15-74 år

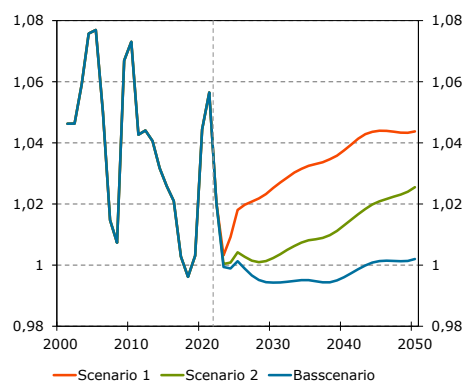


Anm. Metodändringar 2021 medför ett tidsseriebrott det året.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 3 Ekonomisk försörjningskvot

Kvot



Anm. Kvoten mellan antalet ej sysselsatta i befolkningen och antalet sysselsatta.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

kommande 20 åren med totalt 120 000 personer. Sysselsättningsgraden sjunker därför, från drygt 69 procent idag, till 68 procent i mitten av 2030-talet, för att därefter stiga i linje med basscenariot (se diagram 2). Sysselsättningsgraden når i slutet av 2040-talet 70 procent, ungefär 1,5 procentenheter lägre än Konjunkturinstitutets basscenario.

Den lägre sysselsättningsgraden gör att den ekonomiska försörjningskvoten, som visar relationen mellan de som behöver försörjas och de som arbetar, stiger till drygt 1,04 från början av 2040-talet (se diagram 3). En kvot över 1 innebär att det är fler ej sysselsatta än sysselsatta i ekonomin. Scenariot innebär att den ekonomiska försörjningskvoten varaktigt är i paritet med de högre nivåer som kvoten nått under de senaste två decennierna i samband med covid-19-pandemin, finanskrisen och under mitten av 2000-talet.

De nya föreslagna reglerna för sjukersättningen innebär högre utgifter för sociala transfereringar från stat till hushåll. Transfereringarna ökar därför och är ca 0,5 procent av BNP högre än i basscenariot 2050 (se diagram 4). Till följd av de högre transfereringarna, och för att BNP är lägre jämfört med basscenariot, blir den offentliga sektorns primära utgifter som andel av BNP högre (se diagram 5). De stiger från dagens dryga 47 procent av BNP till drygt 48 procent av BNP 2050. Den offentliga konsumtionen, som utgör den största delen av de primära utgifterna, är oförändrad i nivå jämfört med basscenariot men högre som andel av BNP, till följd av den lägre BNP-utvecklingen (se vidare nedan).

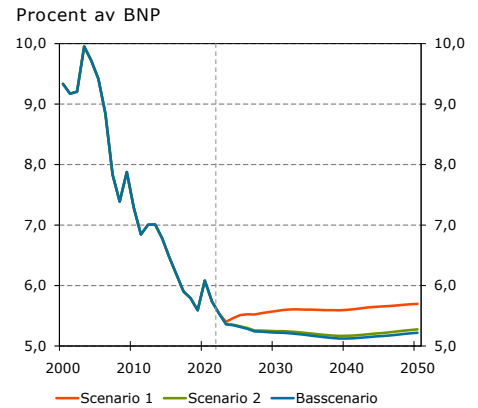
SCENARIO 2: LÅNGSAMMARE ÖKNING AV UTTRÄDESÅLDERN

I det andra scenariot antas ett lägre arbetsutbud till följd av en långsammare ökning av utträdesålder från arbetslivet. I scenariot ökar utträdesåldern med två tredjedelar av den ökning som antas i Konjunkturinstitutets basscenario (se diagram 6). Detta innebär att den implicerade utträdesåldern i scenariot ligger närmare lägstaåldern för att ta ut allmän pension, som i Pensionsöverenskommelsen ska vara tre år lägre än den så kallade riktåldern.³ Scenariot innebär, liksom det första scenariot, lägre arbetade timmar i ekonomin och lägre BNP-utveckling.

Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad utvecklas långsammare jämfört med basscenariot (se diagram 1 och diagram 2), men inte i samma grad som i scenario 1. Den långsammare ökningen av utträdesåldern innebär omkring 50 000 färre sysselsatta och personer i arbetskraften på 20 års sikt och omkring 70 000 färre till 2050. Den ekonomiska försörjningskvoten stiger därför till drygt 1,02 2050, ungefär mitt emellan scenario 1 och basscenariot (se diagram 3).

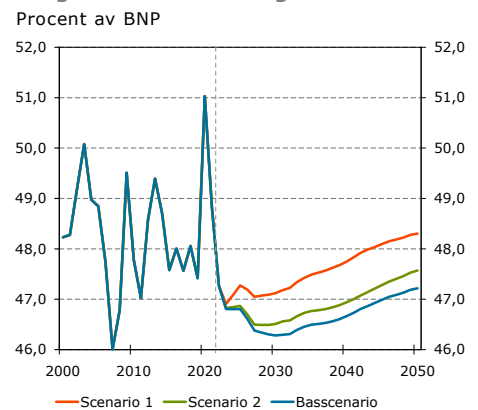
³ Riktåldern är tänkt att vara ett riktmärke för lägsta pensionsålder att ta ut allmän inkomstpension, garantipension och rätten att få arbeta kvar enligt lagen om anställningsskydd. Riktåldern föreslås öka med 2/3 av den förväntade ökningen av medellivslängden vid 65 års åldern.

Diagram 4 Sociala transfereringar från stat till hushåll



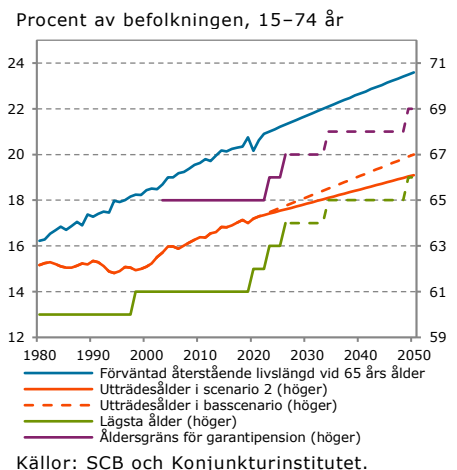
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 5 Primära utgifter



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 6 Förväntad livslängd och genomsnittlig utträdesålder från arbetslivet



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Transfereringarna från stat till hushåll är endast marginellt högre jämfört med basscenariot som andel av BNP (se diagram 4), vilket framför allt kommer av lägre BNP jämfört med basscenariot. Den offentliga sektorns primära utgifter blir högre som andel av BNP jämfört med basscenariot (se diagram 5), dels på grund av lägre BNP, dels på grund av ett antagande om utvecklingen av inkomstpensioner (se nedan).

LÄGRE BNP MEN OFÖRÄNDRAD SKATTEKVOT

Båda scenarierna innebär lägre arbetsutbud och lägre BNP jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario. Det demografiskt betingade behovet av välfärdstjänster antas inte påverkas i scenarierna. Därför kommer offentlig konsumtion som andel av BNP att vara högre i scenarierna, jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario. När offentlig konsumtion upptar en större del av försörjningsbalansen är det främst hushållens konsumtion som får stå tillbaka. Hushållens konsumtion är en viktig skattebas och när skattebasen minskar blir skatteinkomsterna lägre. Men eftersom både hushållens konsumtion och BNP är lägre påverkas dock inte skattekvoten (skatter och avgifter som andel av BNP) fullt ut. Den offentliga sektorns inkomster är därmed mer eller mindre oförändrade som andel av BNP i scenarierna jämfört med basscenariot.

ANTAGANDEN OM ÅLDERSPENSIONSSYSTEMET GER OFÖRÄNDRADE INKOMSPENSIONER

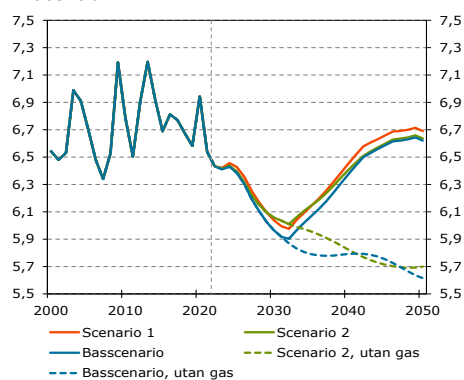
I både scenario 1 och 2 antas, precis som i basscenariot, att inkomstpensionerna som andel av BNP från 2032 och framåt växer mer än vad inkomstindex implicerar. Detta för att tillgångarna i buffertfonden ska stabiliseras som andel av BNP. Utan en sådan ökningstakt av inkomstpensionerna ökar tillgångarna i ålderspensionssystemets buffertfond så att balanstalet (kvoten mellan pensionssystemets tillgångar och skulder) skulle stiga långt över 1 samtidigt som pensionsutbetalningarna faller som andel av BNP.⁴ Som en följd av detta antagande utvecklar sig inkomstpensionsutbetalningarna snarlikt i de två scenarierna jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario (se diagram 7).

I diagram 7 visas även inkomstpensionerna i basscenariot och i scenario 2 (där utträdesåldern från arbetslivet bland äldre ökar i en långsammare takt) utan uppräknings av inkomstpensionerna (kallade ”utan gas”). Grundutvecklingen av inkomstpensionerna är starkare i scenario 2 jämfört med basscenariot fram till början av 2030-talet. Detta beror på att individer går i pension tidigare jämfört med i basscenariot.

Från och med 2032 antas att utbetalningarna i alla scenarierna växer fortare än den underliggande utvecklingen.

Diagram 7
Inkomstpensionsutbetalningar

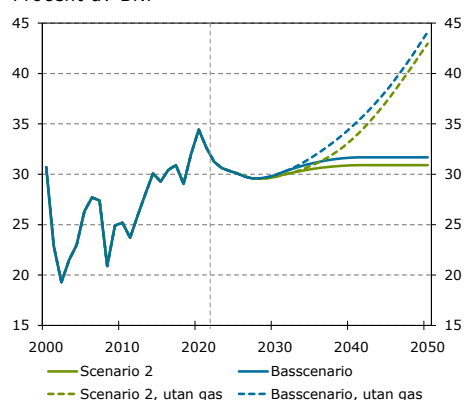
Procent av BNP



Källor: SCB, Pensionsmyndigheten och Konjunkturinstitutet.

Diagram 8
Nettoställning i ålderspensionssystemet

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁴ Det finns i dag inget regelverk som justerar en situation där tillgångarna i ålderspensionssystemet väsentligt överstiger skulderna ska hanteras. För att utdelningar ska kunna ske som i basscenariot behöver ett tillägg i form av en ”gas” införas i regelverket för inkomstpensionerna, utöver den så kallade ”bromsen”.

Nettoställningen i ålderspensionssystemet stabiliseras dock på en något lägre nivå i scenario 2 jämfört med basscenariot (se diagram 8), vilket kommer av den högre tillväxttakten i utbetalningar dessförinnan. Ökningen av inkomstpensionerna är också något lägre i scenario 2 vissa år jämfört med basscenariot. Inkomstpensioner som andel av BNP är högre i scenario 2 jämfört med basscenario fram till strax efter 2040 (se diagram 7). Detta beror framför allt på tillväxttakten i den underliggande utvecklingen i och med att individer tar ut pension tidigare i scenario 2 jämfört med i basscenariot.

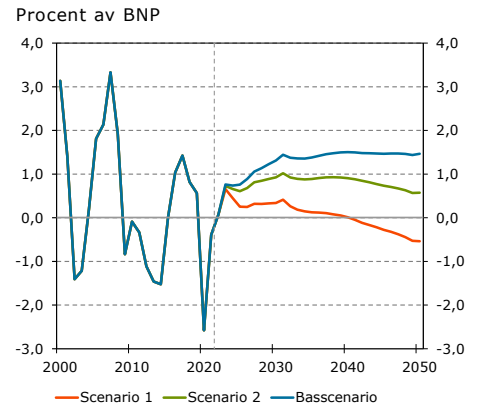
UTVECKLINGEN AV DE OFFENTLIGA FINANSERNA

Den sammantagna effekten av antagandena i scenarierna på de offentliga finanserna ges av det finansiella sparandet. I scenario 1 faller det finansiella sparandet i närtid för att från 2025 vara relativt stabilt fram till 2031 (se diagram 9). Därefter faller sparandet så småningom till $-0,5$ procent av BNP 2050. Det finansiella sparandet i scenarierna påverkar utvecklingen av den finansiella nettoställningen. I scenario 1 stiger nettoställningen marginellt fram till 2030 för att därefter vika nedåt (se diagram 10). Vid 2050 uppgår den finansiella nettoställningen till 23 procent av BNP. Det offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, stiger i scenariot efter en nedgång i närtid (se diagram 11). Nedgången sedan 2019 fram till nästa år beror på att Riksbanken valt att egenfinansiera sin valutaserv och betalar tillbaka lån hos Riksgälden. Detta minskar skulden med i storleksordningen 4 procent av BNP. År 2050 når skulden 35 procent av BNP och sammanfaller med skuldankaret.

I scenario 2 stiger det finansiella sparandet till 1 procent av BNP för att i slutet av 2030-talet falla långsamt till drygt 0,5 procent av BNP 2050 (se diagram 9). Nettoställningen stiger fram till slutet av 2040-talet och uppgår till 37 procent av BNP 2050 (se diagram 10). Maastrichtskulden faller under hela perioden fram till 2050 då den når 20 procent av BNP (se diagram 11).

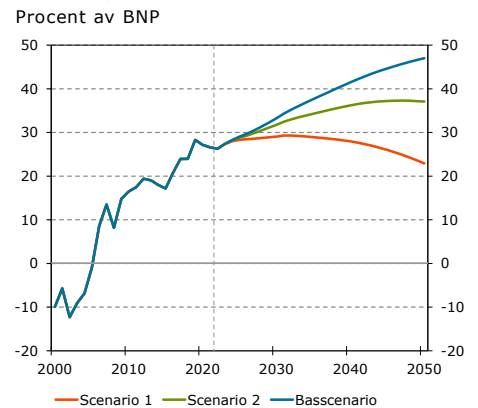
Sammantaget är utvecklingen av de offentliga finanserna i Konjunkturinstitutets basscenario så pass stark att den offentliga finansiella bilden av scenarierna fortfarande är förhållandevis god fram till 2050. Scenario 1 innebär dock en betydande försämring i förhållande till basscenariot, även om den finansiella nettoställningen är marginellt lägre som andel av BNP jämfört med idag. Riksbankens amortering av lånen för valutaserven bidrar i sin tur till att Maastrichtskulden blir lägre än dagens nivåer. Beräkningarna är förknippade med betydande osäkerhet och påverkas i hög grad av de antaganden som görs. Därtill baseras scenarierna, liksom hållbarhetsrapporten, på prognosen och scenariot i Konjunkturläget december 2021. Detta betyder bland annat att konsekvenserna av Rysslands invasion av Ukraina inte har beaktats.

Diagram 9 Finansiellt sparande i offentlig sektor



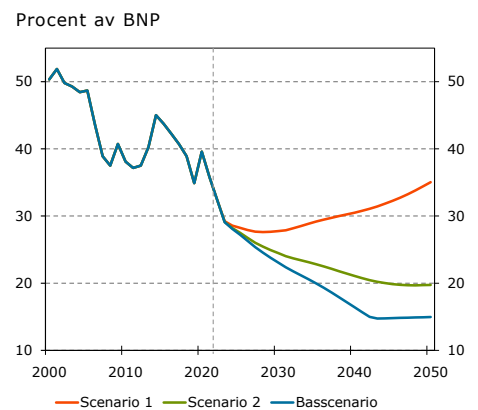
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 10 Finansiell nettoställning i offentlig sektor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 11 Maastrichtskuld, offentlig sektor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.